

**ARTIKEL TESIS**

**PERAN LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN  
DAERAH DAN PENGARUHNYA TERHADAP UPAYA  
MEMPERKUAT *CHECKS AND BALANCES*  
DI LEMBAGA LEGISLATIF**



**JOHN SINARTHA WOLO**  
No. Mhs.: 135201994/PS/MIH

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA  
2014**

## **Abstract**

This research aims to examine and analyze the legislation functions of Senate Republic of Indonesia and its effect to strengthen checks and balances system in Legislative Institution. The analyze concerning to the legislation function of Senate also aims to know the obstacles that found by Senate when Senate perform legislations function, and try to find the solving. This research is a normative research that uses legislations approach, historical approach, legal comparison approach, legal politics approach, by examining the theory of democratic, theory of trias politica, theory of legislative and theory of legislations.

Result of this research concludes that: (1) Amendments of the Constitutional of the Republic of Indonesia 1945 has thought out the Senate as one of the two legislatives institutions, besides Political Representative Council. (2) The presents of the Senate is planned as a channel of regional aspiration, and all at once as a revising chamber in legislative institution. (3) After Senate was born, until the decision of Constitution Court Number 92/PUU/2012, the regulations of Senate especially in the sector of legislation point us the Senate as an auxiliary of Political Representative Council.

**Keywords** : Legislation functions, Senate, regional aspiration, checks and balances, amendment of the Constitution 1945, judicial interpretation, and the Constitutional practices.

## **1. Latar Belakang**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengalami perubahan setelah proses amandemen dari tahun 1999 – 2002. Perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia berdampak pada perubahan sistem ketatanegaraan serta semakin menegaskan prinsip demokrasi di Indonesia. Hal ini dikuatkan dengan pendapat Meyer (2003:i) yang mengatakan bahwa amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah menguatkan praktik demokrasi di Indonesia.

Berkaitan dengan amandemen tersebut, Ali (2009:99) berpendapat bahwa amandemen juga berdampak pada perubahan hukum yang diikuti dengan *checks and balances*. Prinsip *checks and balances* merupakan pengaturan terhadap kekuasaan negara, adanya pembatasan kekuasaan dan usaha untuk saling mengontrol antar lembaga negara, sehingga dapat mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara. *Checks and balances* ditandai dengan lahirnya lembaga-lembaga negara baru pascaamandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yakni, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial.

Proses sentralisasi dan ketimpangan pembangunan antara pusat dan daerah melahirkan berbagai gerakan separatis dan ketidakpuasan di berbagai daerah di Indonesia. Ketidakpuasan tersebut merupakan ancaman terhadap integrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Salah satu hasil dari gerakan Reformasi tahun 1998 adalah terbentuknya lembaga Dewan Perwakilan Daerah dengan tujuan agar pemerintahan pusat dapat mengikutsertakan daerah dalam kebijakan-kebijakan nasional. Thaib (2009:157) menyatakan:

Lahirnya Dewan Perwakilan Daerah dalam konsep ketatanegaraan Indonesia digagas guna meningkatkan keterwakilan daerah dalam proses pengambilan keputusan politik penyelenggaraan negara dengan harapan agar tercipta integrasi bangsa yang kokoh dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kehadiran Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia ini tidak dapat dilepaskan dari hubungan pusat dan daerah yang selalu mengalami ketegangan sejak kemerdekaan. Karenanya diharapkan terbentuknya lembaga negara Dewan Perwakilan Daerah, aspirasi daerah dapat lebih terakomodasi.

Salah satu upaya yang ditempuh untuk mengatasi kesenjangan pusat dan daerah adalah dengan melahirkan Dewan Perwakilan Daerah. Lembaga tersebut merupakan lembaga negara baru yang secara khusus menyuarakan aspirasi daerah. Louembah (2006:131) juga mengemukakan pendapatnya yang berkaitan dengan hal tersebut, bahwa peningkatan wewenang Dewan Perwakilan Daerah memiliki tujuan untuk menjaga integrasi sosial, menghilangkan disparitas antar wilayah, mengatasi kesulitan distribusi ekonomi dan untuk membenah keadilan politik.

Keseluruhan penelitian ini membatasi model parlemen di Indonesia dengan model *bikameral*. Model *bikameral* terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat yang merupakan representasi hak politik masyarakat dan Dewan Perwakilan Daerah yang merupakan representasi hak daerah. Pembatasan ini dilandaskan pada sejarah rancangan kelahiran Dewan Perwakilan Daerah pada rapat Panitia *Ad Hoc* yang dihadiri oleh para pakar. Dewan Perwakilan Daerah dibentuk menyerupai Kongres yang diterapkan di Amerika Serikat yang terdiri atas *The House of Representative* dan *The Senate*. Menurut Thaiib yang dikutip oleh Sulardi (2012:142), lembaga legislatif *bikameral* memiliki beberapa kelebihan, di antaranya:

- a. Secara resmi mewakili beragam pemilih;
- b. Memfasilitasi pendekatan yang bersifat musyawarah terhadap penyusunan perundang-undangan;
- c. Mencegah disahkannya perundang-undangan yang cacat atau ceroboh; dan
- d. Melakukan pengawasan atau pengendalian yang lebih baik atas lembaga eksekutif.

Indonesia pasca amandemen keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diadopsi bukan keseluruhan substansi sebagaimana model Kongres di Amerika Serikat, sehingga yang terjadi di Indonesia adalah *soft bicameral*. *Soft bicameral* terjadi ketika dalam dua lembaga yang sama-sama duduk dalam parlemen mempunyai peran yang tidak seimbang. Ketidakseimbangan peran ini di satu pihak bisa dalam bentuk jumlah anggota yang relatif tidak seimbang, dan di pihak lain adanya subordinasi tugas; peran salah satu kamar mendominasi parlemen.

Landasan konstitusional yang mengatur secara khusus peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah ditentukan dalam Pasal 22D ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah amandemen. Interpretasi terhadap

Pasal 22D ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012 sangat beragam.

Peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah bila dikomparasikan dengan peran legislasi Dewan Perwakilan Rakyat, baik sebelum dan sesudah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012, tentu belum optimal dalam membangun *checks and balances* di lembaga legislatif sekaligus menimbulkan persoalan baru. *Pertama*, pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012 dikeluarkan, tidak ada aturan pelaksana atau undang-undang baru pengganti Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Akibatnya, Dewan Perwakilan Daerah tetap bergerak dalam keterbatasan karena peran legislasinya belum dituangkan secara rinci dalam undang-undang yang baru.

*Kedua*, *checks and balances* dengan model parlemen *bikameral* tidak diakomodasi secara total dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Checks and balances* dalam kegiatan legislasi dapat tercipta apabila peran legislasi Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dalam keseluruhan atau sebagian besar aspek diakomodasi dalam konstitusi. Berkaitan dengan persoalan tersebut, Manan (2003:70) berpendapat:

Dewan Perwakilan Daerah hanya berwenang merancang undang-undang tertentu yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ketentuan ini, baik dari gagasan membentuk Dewan Perwakilan Daerah maupun konsep badan perwakilan sebagai unsur badan legislatif pusat sangat menyesatkan. Gagasan badan perwakilan daerah dimaksudkan sebagai cara mengikutsertakan daerah dalam menentukan politik dan pengelolaan negara melalui pembentukan undang-undang dan pengawasan atas jalannya pemerintahan, bukan sekadar persoalan-persoalan daerah.

Konsep *berkaitan dengan persoalan daerah* mencakup seluruh unsur permasalahan yang ada di daerah. Dewan Perwakilan Daerah idealnya wajib turut aktif dalam seluruh rancangan undang-undang.

*Ketiga*, berhubungan dengan kelemahan *kedua*, proses pembahasan rancangan undang-undang pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012 mengakibatkan proses pembahasan secara tripartit tetapi dengan model yang tidak permanen. *Keempat*, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012 telah mengusahakan optimalisasi peran Dewan Perwakilan Daerah dalam bidang legislasi. Dewan Perwakilan Daerah terlibat dalam rancangan hingga pembahasan tingkat akhir atas rancangan undang-undang. Optimalisasi peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah masih mendapat tantangan yakni kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mengeksekusi atau untuk menyetujui atau tidak menyetujui suatu rancangan undang-undang.

Keseluruhan penelitian ini hendak menjelaskan substansi persoalan legislasi yang terjadi dalam lembaga Dewan Perwakilan Daerah dan mengeksplorasi kendala-kendala yang terjadi dalam mengupayakan *checks and balances* di lembaga legislatif, serta memaparkan analisis komprehensif yang bisa menjadi bahan pertimbangan dalam upaya memperkuat *checks and balances*.

## 2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tentang peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana telah dipaparkan di atas, maka diangkat permasalahan sebagai berikut:

- a. Bagaimana peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah yang memperkuat *checks and balances* di lembaga legislatif?
- b. Apa kendala-kendala peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam memperkuat *checks and balances* di lembaga legislatif?
- c. Bagaimana upaya untuk mengatasi kendala-kendala yang berkaitan dengan peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam memperkuat *checks and balances* di lembaga legislatif?

## 3. Metode Penelitian

### a. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif didefinisikan sebagai penelitian hukum yang dilakukan berdasarkan data sekunder (Soekanto, 2006:13). Penelitian hukum normatif difokuskan pada norma hukum positif yakni memperhatikan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah. Norma hukum positif yang diteliti meliputi asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum (Soekanto, 2007:51), yang berhubungan dengan peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.

### b. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan perbandingan hukum (*legal comparison approach*), dan pendekatan politik hukum (*legal politics approach*). Menurut Marzuki (2013:136), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi. Undang-undang dan regulasi yang ditelaah dalam penelitian ini menyangkut peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah. Selain pendekatan perundang-undangan, penelitian ini juga menggunakan pendekatan historis. Menurut Marzuki (2013:166), pendekatan historis (*historical approach*) dilakukan untuk melacak sejarah sebuah perkembangan hukum dari waktu ke waktu dengan tujuan untuk membantu peneliti mengetahui filosofi dasar dari sebuah aturan hukum. Pendekatan historis digunakan

dalam penelitian ini untuk mengetahui dan mengkaji filosofi dasar dari pembentukan Dewan Perwakilan Daerah di Indonesia.

Pendekatan perbandingan (*legal comparison approach*) yang digunakan dalam penelitian ini bertujuan untuk membandingkan sistem hukum yang berbeda dalam suatu negara. Penelitian ini akan mengkaji beberapa negara yang menggunakan sistem parlemen *bikameral*, terutama mengkorelasikan peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dengan model senat yang dipraktikkan di beberapa negara.

Pendekatan politik hukum (*legal politics approach*) meliputi pelaksanaan dari hukum positif, aparat penegaknya, masyarakatnya, serta pendapat tokoh tertentu. Menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara, yang pendapatnya dikutip oleh Peri Pirmansyah (2007:25), politik hukum meliputi:

*Pertama*, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan. *Kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.

Kajian utama dalam pendekatan politik hukum adalah peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah di negara Indonesia, dan prinsip *checks and balances* di lembaga legislatif.

#### c. Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini antara lain Pasal 22D ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sesudah amandemen, tentang Dewan Perwakilan Daerah, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sebagaimana diketahui, Undang-Undang tersebut di atas telah direvisi dan sekarang telah diganti dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234). Selain bahan hukum primer yang disebutkan di atas, penelitian ini juga dilengkapi dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012.

Bahan hukum sekunder merupakan pendapat hukum dan pendapat non hukum yang diperoleh dari buku, jurnal, kamus (kamus hukum dan kamus non-hukum), surat kabar dan internet. Menurut Marzuki (2013:182), bahan hukum sekunder adalah buku teks yang berisi prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan klasik

para sarjana yang mempunyai kualifikasi tinggi. Bahan hukum sekunder juga berupa pendapat hukum yang diperoleh melalui wawancara dengan narasumber.

d. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu studi kepustakaan yaitu menemukan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan cara mencari, memperoleh dan menganalisis referensi kepustakaan berupa peraturan perundang-undangan, pendapat para ahli dalam buku-buku, media surat kabar (baik dalam bentuk opini, berita dan jurnal), dan kamus (Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum) yang berkaitan dengan peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah dan pengaruhnya terhadap upaya memperkuat *checks and balances* di lembaga legislatif.

e. Metode Analisis Data

Analisis data dilakukan dengan mengklasifikasi data bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Tujuan mengklasifikasi bahan hukum primer dan sekunder yakni untuk mempermudah dalam menganalisis data. Analisis data bahan hukum primer dimaksudkan untuk mengkaji dan memahami peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah.

f. Proses Berpikir

Proses berpikir yang digunakan dalam penelitian ini yakni proses berpikir deduktif. Proses berpikir deduktif yakni metode berpikir yang bertolak atau dimulai dari proposisi yang bersifat umum yang telah diakui kebenarannya dan berakhir pada suatu kesimpulan yang bersifat khusus serta merupakan pengetahuan yang baru.

#### 4. Pembahasan

##### A. Peran Legislasi Dewan Perwakilan Daerah

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 yang dikeluarkan pada hari Rabu tanggal 27 Maret 2013 merupakan satu bentuk reformasi bagi kiprah Dewan Perwakilan Daerah. Salah satu materi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 ialah *judicial interpretation*. Riawan Tjandra (Wawancara pada tanggal 09 September 2014) mengatakan bahwa *judicial interpretation* oleh Mahkamah Konstitusi menjadikan Konstitusi itu dinamis dan hidup. Putusan tersebut sekaligus memberikan penjelasan dan pengaturan yang lebih rinci dan utuh seputar peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah. Reduksi terhadap Dewan Perwakilan Daerah sebagai salah satu lembaga yang bergerak di wilayah legislatif dipulihkan (meski tidak secara substansial) oleh putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Proses legislasi dari tahap perancangan, pembahasan dan penyebarluasan, mengalami perubahan mendasar.

Konsekuensi dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 ialah perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan lebih lanjut juga berdampak pada perubahan pengaturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat dan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 memberikan harapan sekaligus tantangan. Memberikan harapan tatkala Dewan Perwakilan Daerah diberi ruang dan waktu untuk berpartisipasi dalam proses legislasi secara lebih optimal dibandingkan dengan pengaturan sebelumnya. Perluasan peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah, menurut Riawan Tjandra (Wawancara pada tanggal 09 September 2014) bertujuan untuk mengimbangi arus desentralisasi, yang dalam Konstitusi dikatakan desentralisasi yang seluas-luasnya. Rakyat juga menantikan kiprah Dewan Perwakilan Daerah yang benar-benar mengakomodasi aspirasi daerah. Hal itu memberikan harapan tatkala Putusan Mahkamah tersebut memuluskan jalan menuju amandemen kelima terhadap konstitusi, terutama hal-hal yang menyangkut Dewan Perwakilan Daerah.

Menjadi tantangan karena Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 yang bersifat final dan mengikat serta mempunyai kekuatan hukum sejak palu hakim diketuk, harus direspon secara cepat dengan perubahan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Menjadi tantangan pula tatkala Dewan Perwakilan Rakyat selaku subyek yang selama ini memonopoli proses legislasi harus rela membagi “kue” wewenang bagi saudaranya Dewan Perwakilan Daerah.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 meneguhkan lima hal (Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Daerah RI, 2013:6), antara lain:

1. Peran Dewan Perwakilan Daerah terlibat dalam pembuatan program legislasi nasional (Prolegnas);
2. Peran Dewan Perwakilan Daerah berhak mengajukan rancangan undang-undang yang dimaksud dalam Pasal 22D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana hal-nya bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, termasuk dalam pembentukan rancangan undang-undang Pencabutan Peraturan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peran Dewan Perwakilan Daerah berhak membahas rancangan undang-undang secara penuh dalam konteks Pasal 22D ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
4. Pembahasan undang-undang dalam konteks Pasal 22D ayat (2) bersifat tiga pihak (*tripartit*), yaitu antara Dewan Perwakilan Rakyat, Peran Dewan Perwakilan Daerah, dan Presiden; dan
5. Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan



Peraturan Perundang-Undangan yang tidak sesuai dengan tafsir Mahkamah Konstitusi atas kewenangan Peran Dewan Perwakilan Daerah dengan sendirinya bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, baik yang diminta maupun tidak.

Penegasan terhadap kelima hal di atas merupakan titik kulminasi yang dinantikan masyarakat (terutama Dewan Perwakilan Daerah), setelah sekian lama Dewan Perwakilan Daerah terdistorsi oleh Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

## **B. Kendala-kendala Peran Legislasi Dewan Perwakilan Daerah**

### **1. Peran Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dibatasi oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

#### **a. Ketidaktegasan Tafsiran terhadap Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan sumber hukum bagi segala produk perundang-undangan yang akan dibuat oleh pemegang kedaulatan di bidang legislasi, yakni Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Presiden. Pasal 22D memuat sejumlah bidang tugas legislasi Dewan Perwakilan Daerah. Putusan Mahkamah Konstitusi yang termasuk di dalamnya menafsir kata *dapat* dan frase *ikut membahas* tidak serta merta mencerahkan kebingungan publik dalam menafsir pasal terkait.

Ketentuan yang mengatur wilayah kerja Dewan Perwakilan Daerah dalam Pasal 22D juga meninggalkan kebingungan yang mendalam, yang tak jarang dijadikan tunggangan untuk menempatkan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga komplementer di legislatif. Tidak ada tafsir atau pengaturan lebih lanjut yang bisa menjelaskan ruang lingkup menyangkut otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Perlu ada penjelasan lebih lanjut terhadap bidang tugas Dewan Perwakilan Daerah tersebut, sehingga tidak mengakibatkan bias tafsir, dan lebih dari itu agar pelaksanaan terhadap bidang tugas Dewan Perwakilan Daerah tersebut tidak absurd.

Peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah yang ruang lingkupnya sebagaimana terdapat dalam Pasal 22D semestinya diatur secara eksplisit dalam produk perundang-undangan yang terkait dengan Dewan Perwakilan Daerah. Artinya, dalam Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, harusnya menjelaskan juga ruang lingkup dari Pasal 22D secara lebih detail.

Reformasi yang berkejolak pada tahun 1998, merupakan titik kulminasi dari daerah-daerah di luar Jawa yang merasa gerah terhadap sentralistik pembangunan. Perjuangan lewat aksi reformasi hendak mengembalikan pembangunan ke daerah-daerah (desentralisasi), melalui otonomi daerah. Menyitir pendapat Ateng Sjafrudin yang pendapatnya dikutip oleh Hestu Cipto Handoyo (1998:27), makna otonomi tidak diasosiasikan sebagai pelepasan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi daerah dititiberatkan pada kemandirian dan tanggung jawab daerah dalam mengelola pelbagai sektor pembangunan di wilayahnya.

Otonomi daerah merupakan hasil dari Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dilembagakan dalam ketentuan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Kelahiran Dewan Perwakilan Daerah, sebagaimana yang lahir pada Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara linear merupakan tanggapan terhadap ketentuan otonomi luas yang diberikan kepada daerah.

Dewan Perwakilan Daerah diikhtiarkan mampu menjembatani aspirasi daerah dalam pengambilan kebijakan di tingkat pusat. Maka, menaikkan peran Dewan Perwakilan Daerah bukan hanya dimengerti sebagai proses penyetaraan Dewan Perwakilan Daerah secara lembaga/institusional, melainkan dalam konteks wadah kesatuan daerah-daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tentu, setelah Timor Leste memisahkan diri dari Indonesia, negara tidak ingin bermunculan pelbagai konsensus warga di pelbagai daerah lainnya yang menyatakan ingin berpisah dari Indonesia.

Perluasan terhadap peran Dewan Perwakilan Daerah bukan terganjal ketentuan secara tertulis dalam Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetapi lebih pada penafsiran terhadapnya. Pasal 22D sebenarnya memberikan peran yang amat luas terhadap Dewan Perwakilan Daerah, tetapi tafsir selama ini justru berlawanan dengan makna semantik dan gramatikal dari Pasal 22D.

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, kehadiran Dewan Perwakilan Daerah berkorelasi dengan digulirkannya otonomi daerah. Terdapat hal yang perlu dijembatani yakni bahwa Dewan Perwakilan Daerah merupakan representasi propinsi, sementara otonomi daerah titip berat implementasinya ialah dalam ranah Daerah Tingkat II (kabupaten). Artinya, Dewan Perwakilan

Daerah harus lebih giat bergerak dalam ranah kabupaten dan merangkum aspirasi dari masing-masing kabupaten sebagai seruan kolektif yang merupakan representasi secara Propinsi. Konsekuensi dari pola kerja seperti itu ialah penyesuaian jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah dari masing-masing propinsi terhadap jumlah kabupaten yang ada di dalamnya.

- b. Peran Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam Tahap Pembentukan Terganjil Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Ekspektasi yang tinggi terhadap kehadiran Dewan Perwakilan Daerah tidak secara linear diakomodasi dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ada dua persoalan yang menggajil kiprah Dewan Perwakilan Daerah dalam *checks and balances system* di lembaga legislastif, sebagai berikut:

- 1) Berkaitan dengan bidang tugas legislasi Dewan Perwakilan Daerah

Pasal 22D membatasi peran Dewan Perwakilan Daerah dalam hal pengajuan rancangan undang-undang, pembahasan rancangan undang-undang dan pengawasan hal-hal yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Hal tersebut menunjukkan bahwa Dewan Perwakilan Daerah hanya dapat mengimbangi dan mengontrol rancangan, pembahasan, dan pengawasan rancangan undang-undang dalam hal-hal tertentu saja. Lebih dari itu, kontrol terhadap tirani Dewan Perwakilan Rakyat tidak berjalan optimal.

- 2) Berkaitan dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Dewan Perwakilan Daerah dikatakan sebagai lembaga legislasi. Lembaga legislasi harusnya dipahami secara utuh. Idealnya, Dewan Perwakilan Daerah berpartisipasi mulai dari tahap pengajuan hingga menyetujui sebuah rancangan undang-undang hingga tuntas. Sebagaimana daerah merupakan basis pijakan Dewan Perwakilan Daerah, partisipasi penuh Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam keseluruhan tahapan kegiatan legislasi menjadikan Dewan Perwakilan Daerah sebagai agen kokoh penyalur keseimbangan pusat dan daerah.

Ketentuan Pasal 20 ayat (1) merupakan kebalikan dari ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum amandemen. Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945 sebelum amendemen menempatkan Presiden sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang, dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil amendemen justru memberikan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang.

Amandemen pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan kewenangan bagi Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pembentuk undang-undang. Saat amendemen pertama, Dewan Perwakilan Daerah belum lahir, maka wajar pergeseran subyek pembentuk undang-undang hanya diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Akan tetapi pada perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, lahir Dewan Perwakilan Daerah, yang sama-sama berkuasa di wilayah legislatif.

Lahirnya Dewan Perwakilan Daerah pada perubahan ketiga membawa konsekuensi tidak terjamah haknya sebagai subyek pembentuk undang-undang, sebab kekuasaan membentuk undang-undang sudah terlanjur diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat pada perubahan pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketentuan Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi garis demarkasi yang menetapkan bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membuat perbedaan antara pembahasan dan persetujuan dalam mekanisme legislasi. Sebenarnya, persetujuan merupakan satu kesatuan dalam tahap pembahasan. Dengan kata lain, persetujuan merupakan akhir dari sebuah proses pembahasan.

Idealnya, persetujuan merupakan hasil dari pembahasan. Maka, persetujuan hanyalah pengesahan apa yang sudah dibahas agar memperoleh legitimasi secara prosedural. Persetujuan bukanlah satu rangkaian yang terpisah dari proses pembahasan. Artinya, walaupun mekanisme persetujuan dibuat terpisah, tetapi hal tersebut lebih pada aspek administrasi untuk melegalkan apa yang sudah dibahas.

Mekanisme persetujuan dengan keterlibatan Presiden juga sekadar menunjukkan aspek administrasi-prosedural semata. Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa rancangan undang-undang yang telah disetujui

bersama dan tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 hari, maka rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Persoalan mekanisme legislasi di Indonesia terletak pada hak Presiden (Pemerintah) yang terlibat dalam rancangan dan pembahasan undang-undang. Banyak negara lain, di Amerika Serikat misalnya, Presiden tidak terlibat dalam proses legislasi. Presiden diberikan hak veto, yakni menolak atau menyetujui suatu rancangan undang-undang. Tidak demikian halnya di Negara Indonesia. Presiden berpartisipasi penuh dalam proses legislasi, tetapi Presiden tidak mempunyai hak veto entah untuk menyetujui atau bahkan menolak sebuah rancangan undang-undang.

Dampak dari ketidakterlibatan Dewan Perwakilan Daerah dalam menyetujui tiap rancangan undang-undang atau minimal rancangan undang-undang yang berkaitan dengan bidang tugas Dewan Perwakilan Daerah ialah Dewan Perwakilan Daerah kehilangan hak kontrol dalam tahap akhir proses legislasi. Hal tersebut penting, sebab proses pembahasan yang dilakukan oleh ketiga lembaga negara (Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Presiden) dalam kegiatan legislasi mempunyai kemungkinan perbedaan hasil manakala berujung pada tahap akhir yakni persetujuan.

Keterlibatan Dewan Perwakilan Daerah dalam persetujuan rancangan undang-undang bertujuan agar *double check system* diejawantahkan di Senayan dari proses awal hingga tahap akhir legislasi. Kehadiran Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga alternatif di luar Dewan Perwakilan Rakyat diikhtiarkan dapat memperbaiki reputasi lembaga perwakilan ke arah yang lebih bermutu.

Ketentuan Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak sesuai dengan dinamika ketatanegaraan yang sedang berkembang di tanah air saat ini. Bergesernya kekuasaan dari *executive heavy* ke *legislative heavy* harus ditanggapi dengan merancang Dewan Perwakilan Daerah sebagai kekuatan baru di lembaga legislatif. Rancang baru Dewan Perwakilan Daerah dilakukan dengan penyetaraan peran Dewan Perwakilan Daerah terhadap Dewan Perwakilan Rakyat. Sudah saatnya Presiden menjalankan fitrah eksekutif sebagai pelaksana undang-undang, bukan pelaku aktif dalam proses legislasi. Hak yang diberikan selama ini terhadap Presiden, dikembalikan kepada Dewan

Perwakilan Daerah sebagai yang mempunyai salah satu tugas atas peran legislasi.

2. Peran Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dibatasi oleh Undang-Undang dan Pengaturan di Bawahnya

- a. Peran Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dibatasi oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah mengakomodasi sebagian materi yang diputuskan Mahkamah Konstitusi, sebagaimana yang berhubungan dengan peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah. Namun, ada beberapa catatan yang bisa menjadi persoalan ketika redaksi demi redaksi pasal dicermati.

*Pertama*, Pasal 170 ayat (4) terkesan masih menyetarakan Dewan Perwakilan Daerah, bahkan Presiden setara fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat. Penyampaian pendapat mini harusnya melibatkan tiga lembaga negara yang diadukan rakyat berpartisipasi dalam proses legislasi. Penyampaian pendapat mini merupakan salah satu tahap dalam proses pembahasan rancangan undang-undang. Sementara Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak pernah menegaskan fraksi dalam proses pembahasan rancangan undang-undang. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan bahwa proses pembahasan rancangan undang-undang dilakukan oleh Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

Pemberian kesempatan kepada fraksi dalam penyampaian pendapat mini juga mengakibatkan proses legislasi tidak efisien. Sebab, dalam internal Dewan Perwakilan Rakyat, terdapat cukup banyak fraksi. Harusnya, fraksi atau apa pun sebutan yang menggambarkan pembagian internal di dalam tubuh Dewan Perwakilan Rakyat hanya bekerja di internal Dewan Perwakilan Rakyat. Ketika proses penyampaian gagasan dilakukan oleh 3 lembaga, berarti hanya Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Presiden. Jika fraksi adalah utusan yang mewakili Dewan Perwakilan Rakyat sebagai kelembagaan, maka harusnya disandingkan dengan kementerian dalam mewakili Presiden, dan Panitia Perancang Undang-Undang (PPUU) mewakili Dewan Perwakilan Daerah sebagai kelembagaan.

*Kedua*, Pasal 170 ayat (5) terkesan mengabaikan kehadiran Dewan Perwakilan Daerah. Ketentuan Pasal tersebut menyatakan bahwa:

Dalam hal Dewan Perwakilan Daerah tidak menyampaikan pandangan sebagaimana dimaksud pada **ayat (2) huruf b** dan huruf d dan/atau tidak menyampaikan pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b, pembicaraan tingkat I tetap dilaksanakan.

Ayat (2) huruf b: Dewan Perwakilan Rakyat memberikan penjelasan serta Presiden dan Dewan Perwakilan Daerah menyampaikan pandangan jika rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 huruf c berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat;

Pasal 70 ayat (4) huruf b: Penyampaian pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c disampaikan pada akhir pembicaraan tingkat I oleh Dewan Perwakilan Daerah, jika rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah.

Hal yang menjadi persoalan ialah bukan karena secara institusional dan secara administratif-prosedural Dewan Perwakilan Daerah dikesampingkan, tetapi karena Dewan Perwakilan Daerah merupakan representasi aspirasi daerah. Selain itu kehadiran Dewan Perwakilan Daerah hanyalah sebuah relasi pasif, yang bersifat *boleh atau tidak* dan keikutsertaannya tidak mempunyai pengaruh. Ketika secara prosedural Dewan Perwakilan Daerah dikesampingkan, berarti aspirasi rakyat di daerah juga dikhianati. Artinya, pemberian tempat kepada Dewan Perwakilan Daerah dibaca sebagai penghargaan terhadap aspirasi daerah yang dilembagakan dalam format Dewan Perwakilan Daerah.

Keengganan Dewan Perwakilan Rakyat melibatkan Dewan Perwakilan Daerah dalam menyampaikan pendapat mini dan memberikan penjelasan menunjukkan reaksi ketakutan dari Dewan Perwakilan Rakyat. Ketakutan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal apabila Peran Dewan Perwakilan Daerah melakukan ancaman boikot, maka rancangan undang-undang yang dibahas cacat secara formal. Maka, pemberian syarat minimalis bagi Dewan Perwakilan Daerah dalam penyampaian pendapat mini dan penjelasan rancangan undang-undang adalah langkah paling aman bagi Dewan Perwakilan rakyat.

Mahkamah Konstitusi juga telah memutuskan bahwa setiap rancangan undang-undang yang berhubungan dengan bidang tugas Dewan Perwakilan Daerah berarti Dewan Perwakilan Daerah harus terlibat mulai dari rancangan hingga pembahasan (Pembicaraan Tingkat I dan Pembicaraan Tingkat II, sampai sebelum proses persetujuan). Artinya, ketidakterlibatan Dewan

Perwakilan Daerah dalam satu saja dari kesekian rangkaian proses legislasi (yang harus melibatkan Dewan Perwakilan Daerah), berarti rancangan undang-undang tersebut tidak memiliki kekuatan hukum dan dapat diuji-materikan.

Dewan Perwakilan Daerah pada hakikatnya harus berpartisipasi dalam rancangan undang-undang. Jika rancangan undang-undang yang berkaitan dengan bidang tugas Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah tidak berpartisipasi, maka harusnya pembicaraan Tingkat I tidak dapat dilaksanakan. Sebab, secara prosedural, proses tersebut cacat hukum dan dianggap tidak legal.

- b. Peran Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dibatasi oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Mahkamah Konstitusi melalui Putusannya Nomor 92/PUU-X/2012 telah membatalkan sejumlah pasal dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang dianggap mendistorsi kewenangan Dewan Perwakilan Daerah setara dengan peran komisi atau fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat. Putusan Mahkamah Konstitusi membawa konsekuensi bahwa undang-undang yang diuji segera menjadi prioritas perubahan di legislatif pasca putusan Mahkamah Konstitusi. Namun, semenjak tahun 2012, hingga menjelang pertengahan 2014, revisi terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan belum juga tampak. Padahal, Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan memainkan peran signifikan dalam proses legislasi di tanah air. Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan lebih detail mengatur tahapan dalam proses legislasi, dan merupakan sumber dari Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan, “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar...” Pascaputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, mekanisme legislasi yang tetap mereduksi Dewan Perwakilan Daerah, selain melawan putusan Mahkamah Konstitusi juga (dan lebih dari itu) menentang ketetapan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Mekanisme legislasi yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara substansi bermakna menentang cita hukum, yang tidak lain merupakan konkretisasi dari kehendak seluruh



masyarakat. Rhiti (Naskah Focus Group Discussion, FH UAJY 28 Maret 2011), mengatakan bahwa “melawan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berarti melanggar “3 dosa”, dosa melawan hukum, melawan cita hukum dan mengkhianati negara sebagai subyek tujuan konstitusi”.

- c. Pengaturan Peran Legislasi Dewan Perwakilan Daerah yang Dibatasi dalam Pengaturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah dan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat

Pengaturan tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat dan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah merupakan pengaturan yang diamanatkan atau menjadi delegasi dari undang-undang di atasnya. Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat dan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah memuat ketentuan yang mengatur lebih spesifik hal-hal yang tidak dijelaskan dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan yang dilegasikan pengaturan lebih lanjut oleh kedua undang-undang tersebut.

Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah diperbarui, tetapi di pihak lain, revisi terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan belum ditanggapi pasca putusan Mahkamah Konstitusi. Hal ini mengakibatkan dis-harmonisasi dan dis-sinkronisasi pengaturan, dan lebih dari itu, sebagai acuan merumuskan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat dan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah, keduanya memiliki pengaturan yang kontradiktif, bahkan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

### **C. Upaya Mengatasi Kendala-kendala dalam Peran Legislasi Dewan Perwakilan Daerah**

1. Memperkuat Dewan Perwakilan Daerah dalam Pengaturan
  - a. Memperkuat Peran Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
    - 1) Mengakomodasi Jenis *Strong Bicameralism*

Giovanni Sartori membagi sistem parlemen *bikameral* ke dalam tiga jenis (Indrayana, 2008:14). *Pertama*, sistem *bikameral* yang lemah atau *asymmetric bicameralism* atau *weak bicameralism* atau *soft bicameralism*. Sistem dikatakan lemah jika salah satu kamar menguasai kamar lainnya.

Dominasi Dewan Perwakilan Rakyat dalam lembaga legislatif di Indonesia merupakan salah satu representasi akurat dari model *bikameral* lemah. Menyitir pernyataan Riawan Tjandra (2014:2), fungsi Dewan Perwakilan Daerah yang seharusnya menjadi kekuatan kamar penyeimbang bagi Dewan Perwakilan Rakyat, tidak lebih daripada aksesori sistem perwakilan di Indonesia yang masih kental dengan *unikameral*. Tujuan lahirnya model parlemen *bikameral* yakni mengembangkan misi kontrol antar kamar, maka *bikameral* lemah layak dihindari.

*Kedua, perfect bicameralism*, yang terjadi apabila kedua kamar di parlemen benar-benar seimbang. Sepintas, model ini barangkali dinilai tepat. Namun, sesungguhnya *perfect bicameralism* justru bisa menjadi penghambat kinerja kedua kamar di parlemen. *Perfect bicameralism* hanya akan menimbulkan kebingungan di lembaga legislatif, sebab wilayah kerja kedua kamar persis seimbang, dan terjadi anomali dalam pengambilan keputusan.

*Perfect bicameralism* dalam arti yang benar-benar seimbang antara kedua kamar bertendensi pada model *unikameralisme*. Alih-alih membangun *bikameralisme*, ternyata berujung penyeragaman. Penyeragaman dalam dua lembaga yang berbeda nama tetapi mempunyai kesamaan persis dalam proses dan keseluruhan mekanisme kerja di parlemen atau legislatif.

*Ketiga*, model *bikameral* yang kuat atau *strong bicameralism* atau *symmetric bicameralism*. *Bikameral* dikatakan kuat karena kedua kamar memiliki kapasitas kekuatan yang nyaris atau hampir sama. Masing-masing kamar (majelis tinggi dan majelis rendah) dirancang dengan peta kekuatan yang tidak identik, tetapi hampir sama atau seimbang.

Ditinjau dari konteks legislasi, misalnya dalam model *bikameral* yang kuat, setiap rancangan undang-undang akan dicek oleh kedua kamar. Masing-masing kamar juga mempunyai hak untuk menolak atau menyetujui rancangan undang-undang tertentu. Model *bikameral* yang kuat menunjukkan hirarki yang setara. Kedua kamar secara struktural memiliki kelembagaan yang berbeda tetapi bekerja bersama untuk menyelesaikan tugas-tugas tertentu.

## 2) Mengakomodasi Jenis *Likely Bikameralism*

Giovanni Sartori juga membagi tiga macam *bikameral* menurut komposisi atau struktur keanggotaan di masing-masing kamar (Indrayana, 2008:15). *Pertama*, *bikameral* yang memiliki unsur yang sama atau

*similar bicameralism*. Unsur yang sama persis antara kamar pertama dan kamar kedua bertendensi pada *unikameralisme*.

Kedua, *bikameral* yang unsurnya sangat berbeda atau *differentiated bicameralism*. Rentang perbedaan dari struktur komposisi yang terlalu jauh hanya akan menimbulkan kebingungan dalam penyaluran aspirasi. Tidak jarang, hal tersebut justru berujung pada kebuntuan proses kerja.

Ketiga, *bikameral* yang unsurnya agak berbeda atau *likely bicameralism*. Artinya, komposisi masing-masing kamar memiliki tingkat atau rentang perbedaan yang tidak terlalu jauh. Perbedaan yang tidak jauh dari masing-masing kamar niscaya ada, sehingga tidak terjadi peleburan identitas. Identitas parsial tetap dijaga dalam semangat kerja sama.

Indonesia merupakan negara kesatuan tetapi tetap memberi tempat terhadap otonomi daerah, *bhineka tunggal ika*. Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak bisa memposisikan model struktur legislatifnya dalam tataran *similar bicameralism* atau *differentiated bicameralism*. *Similar bicameralism* hanya akan mengancam pluralitas yang membentang di setiap wilayah Indonesia. Begitu juga *differentiated bicameralism* justru menjadi ancaman terhadap keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Komposisi yang tepat bagi negara Indonesia ialah *likely bicameralism* yang mengacu pada penghargaan terhadap masing-masing entitas dan perpaduan dalam kesatuan Negara Indonesia. Perbedaan tetap dihargai dan diberi tempat, tetapi perbedaan dalam batas-batas yang telah ditetapkan dalam konsensus, dalam *volonte generale*, kehendak umum sebagaimana termaktub dalam Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Implementasi model *likely bicameralism* kurang lebih telah termanifestasi dalam prosedural pemilihan para anggota yang duduk di lembaga legislatif di Indonesia. Dewan Perwakilan Daerah merupakan representasi daerah, dalam hal ini merupakan perwakilan dari tiap provinsi di Indonesia. Sementara Dewan Perwakilan Rakyat merepresentasi hak politik setiap warga masyarakat Indonesia.

Rentang perbedaan jumlah (secara komposisi) yang terlampau jauh antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah juga mengganggu efektivitas kontrol antar kamar. Ketentuan Pasal 76 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menentukan bahwa Dewan Perwakilan

Rakyat secara keseluruhan berjumlah 560 orang. Sementara itu, Pasal 22C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan bahwa jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah tidak lebih dari sepertiga anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Perlu dirancang ulang komposisi jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah. Paling tidak rentang perbedaan antara keduanya agak atau hampir sama, dengan cara mengurangi jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat, atau menambah jumlah Dewan Perwakilan Daerah. Hal ini disesuaikan dengan kekuatan keuangan negara. Alasan mengenai komposisi jumlah berkaitan dengan pengambilan keputusan, misalnya voting.

### 3) Rancang Ulang Lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Rumah Bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah

Salah satu persoalan yang muncul dalam praktik ketatanegaraan di Negara Indonesia adalah ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan tersebut menetapkan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah. Apabila Majelis Permusyawaratan Rakyat dirancang sebagai rumah bersama bagi Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah maka Majelis Permusyawaratan Rakyat harusnya merupakan rumah bersama bagi Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

#### b. Memperkuat Peran Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Pasca putusan Mahkamah Konstitusi, harusnya langsung ditanggapi dengan perubahan terhadap Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Hal ini semakin terdesak untuk dilaksanakan karena Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjadi ujung tombak mekanisme pembuatan peraturan perundang-undangan. Mekanisme pembuatan peraturan perundang-undangan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi tidak boleh menggunakan kembali ketentuan yang sudah dibatalkan dalam putusan Mahkamah Konstitusi. Jika mekanisme pembuatan peraturan perundang-undangan tidak mengakomodasi putusan Mahkamah Konstitusi, artinya kelak produk hukum bersangkutan dianggap tidak legal.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012 mengakibatkan revisi terhadap Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

Undangan masuk daftar prioritas kerja Dewan Perwakilan Rakyat tanpa harus menunggu jadwal Prolegnas. Pasal 23 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menentukan bahwa dalam Prolegnas dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas akibat Putusan Mahkamah Konstitusi (salah satunya). Artinya, dengan tanpa menunggu Prolegnas, putusan Mahkamah Konstitusi dengan sendirinya ditambahkan dalam bilangan rancangan undang-undang Prolegnas sebelumnya, dan menjadi daftar prioritas.

- c. Memperkuat Peran Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Telah dijelaskan pada sub-bab sebelumnya, salah satu kendala dalam peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah ialah adanya pengaturan yang melemahkan Dewan Perwakilan Daerah sebagai satu lembaga negara oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Ada kesan, produk Undang-Undang tersebut tidak secara total mengakomodasi putusan Mahkamah Konstitusi, yang sifatnya final dan mengikat.

Ketentuan Pasal 170 ayat (4) dan ayat (5), Pasal 191, Pasal 192 ayat (5), Pasal 283 dan Pasal 285 merupakan beberapa bentuk pengingkaran dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap apa yang telah diputuskan Mahkamah Konstitusi, jika Putusan Mahkamah Konstitusi ditafsir secara intensional sebagaimana yang Mahkamah Konstitusi gunakan dalam putusannya.

Tafsir intensional tersebut menyangkut tujuan awal Dewan Perwakilan Daerah dibentuk, dan kedudukannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai salah satu lembaga tinggi negara. Dewan Perwakilan Daerah bukan sebuah lembaga komplementer atau lembaga bantu (pelengkap) di legislatif, tetapi lembaga tinggi negara yang menjadi sarana penyaluran aspirasi daerah. Jalan paling tepat ialah kembali melakukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi terhadap pasal terkait yang telah kembali mereduksi Dewan Perwakilan Daerah menjadi lembaga bantu Dewan Perwakilan Rakyat.

Optimalisasi peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah juga menyangkut akses publik terhadap hasil kerja dari Dewan Perwakilan Daerah. Selama ini, orang tidak mengukur capaian kerja Dewan Perwakilan Daerah, seperti misal

berapa rancangan undang-undang yang sudah dihasilkan Dewan Perwakilan Daerah. Kesulitan pertanggung jawaban selama ini ialah karena perubahan judul rancangan undang-undang Dewan Perwakilan Daerah menjadi rancangan undang-undang usul Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harusnya juga mengatur mekanisme pertanggung jawaban kerja dalam bidang legislasi yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Daerah kepada daerah. Harus ada kaidah normatif yang bersifat memaksa lembaga-lembaga negara (Dewan Perwakilan Daerah) untuk mempertanggung jawabkan hasil kerjanya kepada masyarakat.

- d. Memperkuat Peran Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam Pengaturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah dan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat

Hal-hal teknis yang mengatur proses kerja yang melibatkan tiga lembaga dalam penyusunan dan pembahasan rancangan undang-undang diatur dalam Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat dan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah. Praktik selama ini, justru yang cenderung mengatur lebih banyak mekanisme legislasi tertuang dalam Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat.

Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat mesti berkorelasi dengan pengaturan dari undang-undang di atasnya. Hingga saat ini Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan belum direvisi. Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat dan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah tentu mendapat imbasnya. Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012, desain proses legislasi akan berubah menjadi *tripartit* (meski tidak permanen dan dalam hal tertentu saja). Pengaturan desain legislasi *tripartit* diatur lebih spesifik dalam Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat dan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah. Penekanan mekanisme legislasi secara *tripartit* bukan sekadar masalah teknis prosedural, melainkan agar kualitas legislasi semakin berbobot.

2. Memperkuat Peran Legislasi Dewan Perwakilan Daerah melalui Praktik Konvensi

Yohanes Sumino berpendapat bahwa pascaputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012 ada praktik konvensi yang diprakarsai oleh Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia melibatkan Dewan Perwakilan Daerah dalam proses legislasi

hingga Pembicaraan Tingkat II. Namun, regulasi normatif belum dibuat upaya perbaikan.

Praktik konvensi pembuatan undang-undang secara *tripartit* juga sudah ditunjukkan lewat pembuatan rancangan undang-undang tentang kelautan. Hestu Cipto Handoyo (Wawancara pada tanggal 16 September 2014) mengatakan bahwa:

Dalam sejarah pembuatan undang-undang, baru rancangan undang-undang tentang kelautan yang dibuat secara *tripartit* yang merupakan usul inisiatif Dewan Perwakilan Daerah. Agenda mekanisme *tripartit* dalam rancangan undang-undang tentang kelautan terdiri dari rapat kerja (*tripartit*), kemudian rapat panitia kerja (yang di dalamnya terdapat Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah) yang juga melibatkan Dewan Perwakilan Daerah. Kemudian ada *Focus Discussion Group* (masuk dalam Pembahasan Tingkat I), termasuk pembahasan tim, sudah melibatkan Dewan Perwakilan Daerah. Dalam rancangan undang-undang tentang kelautan, Dewan Perwakilan Daerah akan ikut terus dalam pembahasan sampai sebelum diambil keputusan.

Praktik konvensi pembuatan rancangan undang-undang tentang kelautan harusnya menjadi contoh mekanisme *tripartit* dalam proses legislasi pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012. Namun, lanjut Hestu Cipto Handoyo, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak menampakkan mekanisme *tripartit*. Maka, di-*judicial review* kembali oleh Dewan Perwakilan Daerah.

### 3. Memperkuat Dewan Perwakilan Daerah dengan Aksi ke Tengah Masyarakat

Pelbagai pengaturan normatif yang mereduksi peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah tidak menyurutkan langkah Dewan Perwakilan Daerah untuk mencetak sejarah mulia di tanah ini. Terbukti, Dewan Perwakilan Daerah telah mengajukan 39 rancangan undang-undang, 184 Pandangan dan Pendapat, 60 Pertimbangan, dan 110 Hasil Pengawasan dalam kurun waktu Oktober 2004 – Maret 2013 (Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Daerah RI, 2013:2). Namun, kerja keras Dewan Perwakilan Daerah tersebut tidak gayung bersambut. Dewan Perwakilan Rakyat tidak menindaklanjuti *input* dari Dewan Perwakilan Daerah.

Dewan Perwakilan Daerah merupakan organ negara yang dibiayai dari uang negara. Karena itu, meski pengaturan normatif masih menunjukkan kelemahan dalam sejumlah hal, tetapi Dewan Perwakilan Daerah harus tetap mengoptimalkan saluran, ruang-ruang yang ada demi rakyat di daerah.

## 5. Penutup

### A. Kesimpulan

Berdasarkan keseluruhan penelitian, diperoleh beberapa kesimpulan, sebagai jawaban terhadap persoalan dalam rumusan masalah, antara lain:

## 1. Peran Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dan Pengaruhnya terhadap Upaya Memperkuat *Checks and Balances* di Lembaga Legislatif

Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah mulai dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hingga peraturan pelaksana di bawahnya kurang optimal memperkuat *checks and balances* di lembaga legislatif. Keseluruhan penelitian ini menunjukkan bahwa peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah hanya menyangkut bidang-bidang tertentu saja, dan Dewan Perwakilan Daerah tidak secara penuh terlibat dalam proses legislasi. Upaya memperkuat peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah harusnya berkorelasi dengan keseimbangan ruang implementasi peran legislasi antara Dewan Perwakilan Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden (Pemerintah).

Peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah telah diatur mulai dari hierarki perundang-undangan yang paling tinggi yakni Konstitusi, hingga peraturan pelaksana di bawahnya. Pasal 22D ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur secara umum wilayah kerja Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia. Namun, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membatasi wilayah kerja Dewan Perwakilan Daerah hanya dalam bidang tugas tertentu. Reduksi terhadap peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah justru mendapat legitimasi secara konstitusional dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pengaturan lebih lanjut tentang peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagaimana telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selain Undang-Undang yang disebutkan di atas, pengaturan tentang peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah juga ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan aturan lanjutan yang terdapat dalam Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat dan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah. Sejumlah Undang-Undang yang disebutkan di atas mereduksi peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah. Akibatnya, upaya memperkuat *checks and balances* di lembaga legislatif tidak dapat berjalan optimal.

Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, terjadi perubahan tafsiran terhadap Pasal 22D ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Dasar



Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berakibat pada perubahan pengaplikasian peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 juga berdampak pada perubahan pengaturan terhadap kedua Undang-Undang dan Tata Tertib di atas. Walau demikian tafsiran Mahkamah Konstitusi, yang pada hakikatnya memberi ruang yang lebih bagi Dewan Perwakilan Daerah untuk terlibat dalam proses legislasi, justru tidak ditanggapi dengan perubahan terhadap Undang-Undang yang dimaksud.

Mahkamah Konstitusi, sebagai *the sole intrepreter of the constitution*, mengeluarkan tafsiran terhadap Konstitusi, bahwa Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga negara yang sejajar dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Dewan Perwakilan Daerah berpartisipasi dari awal rancangan undang-undang, hingga sebelum tahap persetujuan atau pengesahan suatu rancangan undang-undang. Namun, menurut Konstitusi, peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah dibatasi hanya dalam bidang tugasnya, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

## **2. Kendala-kendala Peran Legislasi Dewan Perwakilan Daerah terhadap Upaya Memperkuat *Checks and Balances* di Lembaga Legislatif**

Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam proses legislasi mengandung beberapa kendala, antara lain, *pertama*, pendistorsian peran Dewan Perwakilan Daerah menjadi setara dengan peran legislasi anggota, fraksi, komisi, gabungan komisi di Dewan Perwakilan Rakyat, sehingga Dewan Perwakilan Daerah menjadi ter subordinat dari Dewan Perwakilan Rakyat. *Kedua*, Dewan Perwakilan Daerah tidak mempunyai hak membentuk undang-undang. Dewan Perwakilan Daerah tidak berpartisipasi dalam proses persetujuan rancangan undang-undang menjadi undang-undang.

Persoalan-persoalan di atas secara normatif terdapat dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat, bahkan masih juga terdapat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, undang-undang hasil revisi sebagai tanggapan terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012.

*Ketiga*, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012 tidak ditanggapi dengan perubahan redaksi untuk pasal-pasal dalam undang-undang yang terkait dengan proses legislasi. Mekanisme legislasi secara menyeluruh diatur

dalam ketentuan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat. Namun, sampai saat ini kedua pengaturan tersebut belum tampak dalam koleksi perundang-undangan di Negara Indonesia. Sementara itu, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hasil revisi juga bermasalah, karena terdapat ketentuan yang tidak sejalan dengan spirit Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan status formal pembuatannya yang tidak melibatkan Dewan Perwakilan Daerah.

*Keempat*, proses pembahasan rancangan undang-undang memang terlihat *tripartit*, tetapi *tripartit* yang tidak permanen atau *tripartit* semu. Jika model legislatif *bikameral* murni hendak diterapkan dalam konteks ketatanegaraan Indonesia dan penguatan terhadap sistem Pemerintahan Presidensial, maka secara puritan urusan legislasi mestinya dikembalikan kepada lembaga legislatif. Presiden harus dikembalikan ke sistem kekuasaannya sebagai pelaksana undang-undang, tanpa menjadi pelaku aktif dalam tahapan proses legislasi secara total.

### **3. Solusi untuk Mengatasi Kendala yang Berkaitan dengan Peran Legislasi Dewan Perwakilan Daerah terhadap Upaya Memperkuat *Checks and Balances* di Lembaga Legislatif**

Upaya untuk mengatasi kendala di atas selalu berkorelasi dengan perubahan pengaturan dalam undang-undang yang mengatur peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah.

*Pertama*, penerapan *bikameral* murni dan tidak mengasosiasikan *bikameral* dengan negara federal. Perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengubah sistem legislatif di Indonesia. Pasca amandemen, terjadi pergeseran dari *unikameral* menjadi *soft bicameralism*. Pada hakikatnya, implementasi model parlemen *bikameral* yang kuat (sebagaimana yang sudah dipraktikkan di negara-negara penganut *bikameral*) mempunyai banyak kelebihan di antaranya: secara resmi mewakili beragam pemilih; memfasilitasi pendekatan yang bersifat musyawarah terhadap penyusunan perundang-undangan; mencegah disahkannya kecelakaan perundang-undangan, sehingga membuat wajah perundang-undangan semakin bermutu; dan melakukan pengawasan atau pengendalian yang lebih baik atas lembaga eksekutif.

*Kedua*, penerapan *bikameral* murni membawa konsekuensi membebaskan Presiden sebagai pelaku aktif dalam proses legislasi. Presiden berkonsentrasi menjalankan perintah undang-undang. *Ketiga*, *bikameral* murni juga membawa dampak keseimbangan peran antara Dewan Perwakilan Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini berarti perlu amandemen terhadap Undang-Undang

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang diikuti dengan undang-undang organik (pelaksana) di bawahnya. Sebagaimana yang sudah dijelaskan, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hasil revisi kurang optimal mengakomodasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012. Terdapat pasal-pasal yang menempatkan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga komplementer di Senayan.

Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana yang menjadi salah satu sorotan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012 tidak atau belum mengalami perubahan hingga kini. Belum dikeluarkannya Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan hasil revisi mengakibatkan produk hukum pasca putusan Mahkamah Konstitusi secara prosedural dinyatakan tidak mempunyai kekuatan formal; terutama berkaitan dengan pokok-pokok putusan Mahkamah Konstitusi. Sebagaimana konsekuensi dari belum dikeluarkannya Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat pun tidak/belum disusun.

## **B. Saran**

Berdasarkan kesimpulan tersebut di atas dan atas dasar keseluruhan penelitian yang telah dikaji, maka penulis menyarankan hal-hal sebagai berikut:

1. Dewan Perwakilan Daerah perlu memperkuat aksinya ke daerah dengan memanfaatkan pengaturan yang ada.
2. Menggunakan konvensi dalam pembuatan rancangan undang-undang secara *tripartit* yang melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat, Pemerintah dan Dewan Perwakilan Daerah.
3. Revisi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan melibatkan Dewan Perwakilan Daerah dalam proses pembuatannya serta harus menjelaskan lebih detail dan sistematis proses pembahasan rancangan undang-undang secara *tripartit* yang melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Presiden.
4. Segera membentuk Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi, dengan melibatkan Dewan Perwakilan Daerah dalam proses pembuatannya.
5. Revisi Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat dan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah

Revisi terhadap Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah berkaitan dengan mekanisme *tripartit* proses pembahasan rancangan

undang-undang dari Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Presiden.

6. Amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945:

a. Terkait Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Majelis Permusyawaratan Rakyat idealnya merupakan sebutan rumah bersama yang mewadahi Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat. Jadi, rumusan Pasal 2 ayat (1) adalah:

Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang

b. Terkait ketentuan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Proses pembahasan harusnya merupakan satu paket hingga tahap persetujuan. Sehingga persetujuan bukan lagi monopoli Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat, melainkan juga merupakan wilayah kerja Dewan Perwakilan Daerah. Jadi, rumusan Pasal 20 ayat (1) adalah:

Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah memegang kekuasaan membentuk undang-undang

Rumusan Pasal 20 ayat (2) adalah:

Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah untuk mendapat persetujuan bersama

c. Terkait Ketentuan Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

*Pertama*, penafsiran terhadap Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 harus diperjelas. Wilayah kerja Dewan Perwakilan Daerah yang ditentukan dalam Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sangat luas. Dibutuhkan penjelasan lebih lanjut yang lebih sistematis dan komprehensif Pasal terkait dalam Undang-undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. *Kedua*, peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah tidak dipersempit hanya dalam bidang-bidang tertentu saja. *Double check system* idealnya berlaku terhadap setiap rancangan undang-undang. *Ketiga*, pemberian peran pengawasan kepada Dewan Perwakilan Daerah (Pasal 22D ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945) harusnya diimbangi dengan pemberian wewenang bagi Dewan Perwakilan Daerah untuk terlibat

dalam proses legislasi. Pengawasan dan rekomendasi atas hasil pengawasan lebih berkualitas apabila pengawasan dilaksanakan lewat keterlibatan langsung, bukan mengamati dari luar.

d. Penerapan *strong bicameral*

Penerapan *strong bicameral* sekaligus menjadi jalan untuk membebaskan Presiden dalam proses legislasi. Sebagaimana menjadi ciri khas sistem presidensiil, Presiden (eksekutif) harus terpisah dari legislatif. Presiden harusnya lebih berkonsentrasi pada penguatan kualitas penyelenggaraan pemerintahan.

7. Moralitas dan komitmen anggota-anggota Dewan Perwakilan Daerah

Harapan terbesar dari anggota Dewan Perwakilan Daerah sebagai salah satu pemegang kedaulatan rakyat ialah dapat mengerti persoalan-persoalan yang terjadi di daerah. Pengertian terhadap persoalan-persoalan daerah merupakan wilayah moralitas pribadi dari tiap anggota Dewan Perwakilan Daerah. Penelitian ini mengharapkan peningkatan peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah, tetapi lebih dari itu, harapan terbesar ialah para anggota Dewan Perwakilan Daerah benar-benar bertanggung jawab terhadap konstituennya.

## DAFTAR PUSTAKA

### I. BUKU

- Handoyo, B. H. C., 1998, *Otonomi Daerah Titik Berat Otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daerah: Pokok-pokok Pikiran Menuju Reformasi Hukum di Bidang Pemerintahan Daerah*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta.
- Indrayana, D., 2008, *Negara Antara Ada dan Tiada, Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Kompas, Jakarta.
- Loulembah, M. I., 2006, "Bikameral Bukan Federal", dalam *Bikameral Bukan Federal*, Mustofa Muchdhor (Penyunt.), Diterbitkan oleh Kelompok DPD RI di MPR RI, Jakarta.
- Mahmud M. P., 2013, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Manan, B., 2003, *Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Undang-Undang Dasar 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Meyer, T., 2003, *Demokrasi, Sebuah Pengantar untuk Penerapan*, Frierich-Ecert-Stiftung, Kantor Perwakilan Indonesia.
- Said A. A., 2009, *Negara Pancasila, Jalan Kemaslahatan Berbangsa*, LP3ES, Jakarta.
- Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Daerah, 2013, *Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta.
- Soekanto, S., 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta.
- Soekanto, S., dan Mamudji, S., 2006, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta.
- Thaib, D., 2009, *Ketatanegaraan Indonesia: Perspektif Konstitusional*, Total Media, Yogyakarta.

## II. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.  
(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568)

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan  
(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012.

Susunan Dalam Satu Naskah Peraturan DPD RI Nomor 01/DPD RI/I/2009-2010 Sebagaimana Diubah Dengan Peraturan DPD RI Nomor 5/DPD RI/IV/2009-2010 tentang Tata Tertib.

Keputusan DPR RI Nomor 01/DPR RI/I/2009-2014 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik..

## III. JURNAL, MANUSKRIP DAN MAKALAH

Pirmansyah, P., 2007, "Politik Hukum Amandemen UUD 1945 dan Sistem Pemerintahan", dalam Jurnal Hukum Nomor 1 Volume 14 Januari 2007.

Rhiti, H., 2014, "Merumuskan Kembali Wewenang DPD dalam Bidang Legislasi", disampaikan sebagai catatan dalam acara *Focus Group Discussion* (FGD) Penelitian Empiris dalam Rangka Penyusunan RUU tentang Perubahan atas UU No. 12 Tahun 2011, Kerjasama DPD RI – Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 28 Maret 2014.

Sulardi, 2012, "Rekonstruksi Kedudukan DPD dan DPR Menuju Bikameral yang Setara", dalam Jurnal Media Hukum Volume 19 Nomor 1 Juni 2012.

Tjandra. W. R., "Quo Vadis Sistem Legislasi Parlemen?", disampaikan dalam acara *Focus Group Discussion* (FGD) Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, kerjasama DPD RI - Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 20 Juni 2014.

## IV. NARASUMBER

Hestu Cipto Handoyo, Anggota Tim Pakar Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia. Wawancara dilakukan pada hari Selasa, 16 September 2014.

W. Riwan Tjandra, Dosen Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta. Wawancara dilakukan pada hari Selasa, 09 Oktober 2014.

Yohanes Paulus Sumino, Anggota Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Periode 2009 – 2014. Wawancara dilakukan pada hari Sabtu, 06 September 2014.